SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

15 luglio 2004 *

Nelle cause riunite C-37/02 e C-38/02

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto nelle cause innanzi ad esso pendenti tra

Di Lenardo Adriano Srl (causa C-37/02),

Dilexport Srl (causa C-38/02)

e

Ministero del Commercio con l'estero,

domande vertenti sulla validità degli artt 1, 3, 4, 5, 6 e 31 del regolamento (CE) della Commissione 7 maggio 2001, n. 896, recante modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 404/93 del Consiglio in ordine al regime d'importazione delle banane nella Comunità (GU L 126, pag. 6),

* Lingua processuale: l'italiano.

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. C.W.A. Timmermans, presidente di sezione, dai sigg. J.-P. Puissochet e R. Schintgen (relatore), dalle sig.re F. Macken e N. Colneric, giudici,

avvocato generale: sig.ra C. Stix-Hackl
cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la Di Lenardo Adriano Srl e la Dilexport Srl, dagli avv.ti A. Bozzi, C. Gatti, B. Telchini e S. Sacchetto;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. M. Niejahr e A. Aresu, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della Di Lenardo Adriano Srl e della Dilexport Srl, rappresentate dagli avv.ti A. Bozzi, C. Gatti e B. Telchini, e della Commissione, rappresentata dal sig. L. Visaggio, in qualità di agente, all'udienza del 20 novembre 2003,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 20 gennaio 2004,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanze 16 gennaio 2002, pervenute nella cancelleria della Corte il 13 febbraio successivo, il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, ai sensi dell'art. 234 CE, ha posto quattro questioni pregiudiziali vertenti sulla validità degli artt. 1, 3, 4, 5, 6 e 31 del regolamento (CE) della Commissione 7 maggio 2001, n. 896, recante modalità di applicazione del regolamento n. 404/93 del Consiglio in ordine al regime d'importazione delle banane nella Comunità (GU L 126, pag. 6).

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di due controversie tra, rispettivamente, la Di Lenardo Adriano Srl e la Dilexport Srl (in prosieguo: le «società importatrici») e il Ministero del Commercio con l'estero (in prosieguo: il «Ministero») vertenti sul rifiuto di quest'ultimo di ammettere le prime alla ripartizione dei contingenti tariffari nel settore delle banane.

Contesto giuridico

Il regolamento n. 404/93 nella sua versione iniziale

3 Il regolamento (CEE) del Consiglio 13 febbraio 1993, n. 404, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana (GU L 47, pag. 1), ha istituito, al

suo titolo IV, a decorrere dal 1° luglio 1993, un sistema comune d'importazione delle banane che si è sostituito ai vari regimi nazionali. È stata operata una distinzione tra le «banane comunitarie», prodotte nella Comunità, le «banane paesi terzi», provenienti da paesi terzi diversi dagli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (in prosieguo: i «paesi ACP»), e le banane originarie di paesi ACP. Per quanto riguarda queste ultime è stata effettuata una distinzione ulteriore tra le «banane ACP non tradizionali» e le «banane ACP tradizionali» a seconda che esse eccedano o meno i quantitativi tradizionalmente esportati da ciascun paese ACP, stabiliti in allegato al regolamento n. 404/93.

4 L'art. 18 del regolamento n. 404/93 prevedeva l'apertura di un contingente tariffario annuale per le importazioni delle banane, il quale, ai sensi dell'art. 19, n. 1, del medesimo regolamento, era ripartito a concorrenza rispettivamente del 66,5 %, del 30 % e del 3,5 % tra gli operatori che avevano commercializzato banane di paesi terzi e/o banane ACP non tradizionali (categoria A), quelli che avevano commercializzato banane comunitarie e/o ACP tradizionali (categoria B) e quelli che avevano iniziato, a decorrere dal 1992, a commercializzare banane diverse dalle banane comunitarie e/o dalle banane ACP tradizionali (categoria C).

5 L'art. 19, n. 2, prima frase, del regolamento n. 404/93 era formulato come segue:

«Sulla base dei calcoli effettuati separatamente per ciascuna categoria di operatori di cui al paragrafo 1 (...), ogni operatore riceve certificati di importazione in funzione dei quantitativi medi di banane che ha venduto negli ultimi tre anni per i quali sono disponibili dati statistici».

6 I 'considerando' tredicesimo, quattordicesimo, quindicesimo e sedicesimo del regolamento n. 404/93 recitano:

«considerando che, per rispettare i suddetti obiettivi tenendo nel contempo conto delle peculiarità della commercializzazione delle banane, il contingente tariffario deve essere gestito effettuando una distinzione tra operatori che hanno in precedenza commercializzato banane dei paesi terzi e banane ACP non tradizionali, da un lato, e operatori che hanno in precedenza commercializzato banane prodotte nella Comunità e banane ACP tradizionali, dall'altro, riservando un quantitativo disponibile per i nuovi operatori che hanno recentemente intrapreso o che intraprenderanno un'attività commerciale in questo settore;

considerando che, per non perturbare le attuali relazioni commerciali pur consentendo una certa evoluzione delle strutture di commercializzazione, il rilascio dei certificati d'importazione per ciascun operatore, distinti in base alle categorie summenzionate, deve essere effettuato tenendo conto del quantitativo medio di banane commercializzate da quest'ultimo nel corso dei tre anni precedenti per i quali sono disponibili dati statistici;

considerando che, nell'adottare i criteri complementari ai quali devono attenersi gli operatori, la Commissione seguirà il principio del rilascio dei certificati alle persone fisiche o giuridiche che si sono assunte il rischio commerciale della commercializzazione delle banane e rispetterà l'esigenza di evitare di perturbare le normali relazioni commerciali tra le persone che rappresentano i diversi anelli della catena della commercializzazione;

considerando che, tenuto conto delle strutture di commercializzazione, il censimento degli operatori e la definizione dei quantitativi commercializzati da utilizzare come riferimento per il rilascio dei certificati devono essere effettuati dagli Stati membri in base a modalità e criteri adottati dalla Commissione».

7 Il regolamento (CEE) della Commissione 10 giugno 1993, n. 1442, recante modalità d'applicazione del regime d'importazione delle banane nella Comunità (GU L 142, pag. 6), adottato in base all'art. 20 del regolamento n. 404/93, definiva, in particolare, i criteri di determinazione dei tipi di operatori delle categorie A e B legittimati a presentare domande di certificati d'importazione, a seconda dell'attività svolta dai medesimi nel corso del periodo di riferimento.

Il regolamento n. 404/93, come modificato dal regolamento n. 1637/98

8 Il Consiglio ha adottato il regolamento (CE) 20 luglio 1998, n. 1637, che modifica il regolamento n. 404/93 (GU L 210, pag. 28), il quale, ai sensi del suo art. 2, secondo comma, era applicabile a decorrere dal 1° gennaio 1999. La Commissione ha poi adottato il regolamento (CEE) 28 ottobre 1998, n. 2362, recante modalità d'applicazione del regolamento n. 404/93 con riguardo al regime d'importazione delle banane nella Comunità (GU L 293, pag. 32), che, all'art. 31, ha abrogato il regolamento n. 1442/93 a partire dal 1° gennaio 1999.

9 Il regime d'importazione delle banane, come modificato da tali regolamenti, conservava la distinzione tra banane ACP tradizionali e non tradizionali e banane paesi terzi. L'art. 16, secondo comma, del regolamento n. 404/93, come modificato dal regolamento n. 1637/98, disponeva:

«(...)

Ai fini del presente titolo, si intende per:

1) "importazioni tradizionali dai paesi ACP" le importazioni nella Comunità, di banane originarie degli Stati elencati nell'allegato, limitatamente ad un volume annuo di 857 700 tonnellate (peso netto); tali banane sono denominate "banane ACP tradizionali";

2) "importazioni non tradizionali dai paesi ACP" le importazioni nella Comunità di banane originarie degli Stati ACP, i quali non rientrano nella definizione di cui al punto 1); tali banane sono denominate "banane ACP non tradizionali";

3) "importazioni dagli Stati terzi non ACP" le banane importate nella Comunità, originarie di Stati terzi diversi dagli Stati ACP; tali banane sono denominate "banane di Stati terzi"».

10 Tuttavia, nell'ambito del regime di importazione delle banane, quale risulta dalle modifiche apportate con i suddetti regolamenti, la ripartizione del contingente fra tre diverse categorie di operatori è stata soppressa. Il regolamento n. 2362/98 prevede infatti una semplice ripartizione tra «operatori tradizionali» e «operatori nuovi arrivati», così come sono definiti agli artt. 3 e 7 del detto regolamento. È stata parimenti eliminata la suddivisione degli operatori delle categorie A, B e C secondo il tipo di attività svolta sul mercato.

11 Per quanto riguarda gli «operatori tradizionali», gli artt. 3 e 4 del regolamento n. 2362/98 disponevano:

«Articolo 3

Ai fini del presente regolamento, "operatore tradizionale" è l'agente economico stabilito nella Comunità, nel periodo che determina il suo quantitativo di riferimento, nonché al momento della sua registrazione a norma dell'articolo 5, il quale, operando in proprio, ha effettivamente importato, durante un periodo di riferimento, un quantitativo minimo di banane originarie di paesi terzi o di paesi ACP in vista della successiva commercializzazione sul mercato comunitario.

Il quantitativo minimo di cui al primo comma è di 100 tonnellate in uno qualsiasi degli anni del periodo di riferimento. Il quantitativo minimo è di 20 tonnellate se l'importazione riguarda unicamente banane di lunghezza inferiore o uguale a 10 cm.

Articolo 4

1. Ogni operatore tradizionale, registrato in uno Stato membro conformemente all'articolo 5, ottiene per ogni anno, per l'insieme delle origini indicate nell'allegato I, un quantitativo di riferimento unico determinato in base alle quantità di banane che ha effettivamente importato durante il periodo di riferimento.

2. Per le importazioni da effettuare nel 1999, nell'ambito dei contingenti tariffari e delle banane ACP tradizionali, il periodo di riferimento è costituito dagli anni 1994, 1995 e 1996».

12 L'art. 7 del regolamento n. 2362/98 definiva gli «operatori nuovi arrivati» nei termini seguenti:

«Ai fini del presente regolamento operatore nuovo arrivato, ai fini dell'importazione nell'ambito dei contingenti tariffari e delle banane ACP tradizionali, è l'agente economico stabilito nella Comunità al momento della sua registrazione e in possesso dei seguenti requisiti:

a) esercizio di un'attività commerciale come importatore nel settore degli ortofrutticoli freschi dei capitoli 7 e 8, come pure dei prodotti del capitolo 9 della nomenclatura tariffaria e statistica e della tariffa doganale comune qualora abbia effettuato anche importazioni dei prodotti suddetti dei capitoli 7 e 8, per proprio conto e a titolo autonomo, durante uno dei tre anni immediatamente precedenti l'anno per il quale è chiesta la registrazione;

b) realizzazione, nell'ambito di tale attività, di importazioni per un valore dichiarato in dogana pari o superiore a 400 000 ECU durante il periodo di cui alla lettera a)».

13 Su richiesta e mediante prestazione di una cauzione, gli «operatori nuovi arrivati» ricevevano un'assegnazione annua per un determinato quantitativo di banane da importare, stabilito dalla Commissione in base a tutte le domande individuali

presentate e tenuto conto del quantitativo globale assegnato annualmente agli «operatori nuovi arrivati».

14 L'art. 11, n. 1, del regolamento n. 2362/98, applicabile agli «operatori nuovi arrivati», disponeva:

«Gli Stati membri controllano il rispetto delle disposizioni della presente sezione [dal titolo "Gli operatori nuovi arrivati"].

Verificano in special modo se gli operatori interessati esercitano un'attività d'importazione nel settore indicato all'articolo 7, per proprio conto, come entità economica autonoma quanto alla direzione, al personale e all'esercizio. Qualora vi fossero indizi che dette condizioni potrebbero non essere rispettate, la ricevibilità delle domande di registrazione e di assegnazione annua è subordinata alla presentazione, da parte dell'operatore interessato, di prove ritenute soddisfacenti dall'autorità nazionale competente».

Il regolamento n. 404/93 come modificato dal regolamento n. 216/2001

15 L'art. 1 del regolamento (CE) 29 gennaio 2001, n. 216, che modifica il regolamento n. 404/93 (GU L 31, pag. 2), ha sostituito gli artt. 16-20 del regolamento n. 404/93. In forza del combinato disposto dell'art. 2, secondo comma, del regolamento n. 216/2001 e dell'art. 1 del regolamento (CE) della Commissione 27 febbraio 2001, n. 395, che fissa taluni quantitativi indicativi e massimali individuali per il rilascio di titoli d'importazione di banane nella Comunità per il secondo trimestre

del 2001, nel quadro dei contingenti tariffari e del quantitativo di banane tradizionali ACP (GU L 58, pag. 11), l'art. 1 del regolamento n. 216/2001 si applica a decorrere dal 1° luglio 2001.

16 L'art. 18, n. 1, del regolamento n. 404/93, come modificato dal regolamento n. 216/2001, prevede l'apertura di contingenti tariffari annuali (contingenti A, B e C). Ai sensi del terzo comma del medesimo:

«La Commissione è autorizzata, in virtù di un accordo tra le parti contraenti dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) aventi un interesse sostanziale nella fornitura di banane, a procedere alla ripartizione dei contingenti tariffari "A" e "B" tra i paesi fornitori».

17 L'art. 19 del regolamento n. 404/93, nella versione modificata dal regolamento n. 216/2001, recita:

«1. La gestione dei contingenti tariffari può essere effettuata secondo un metodo che tiene conto dei flussi di scambi tradizionali (il cosiddetto metodo "tradizionali/nuovi arrivati") e/o di altri metodi.

2. Il metodo adottato tiene conto, se del caso, dell'esigenza di salvaguardare l'equilibrio dell'approvvigionamento del mercato comunitario».

18 In forza dell'art. 20, lett. a), del medesimo regolamento, come modificato, la Commissione ha il potere di adottare, secondo la procedura di cui all'art. 27 del detto regolamento, le «modalità di gestione dei contingenti tariffari di cui all'articolo 18».

19 Tali modalità di gestione sono definite dal regolamento n. 896/2001. In conformità al suo art. 32, tale regolamento è entrato in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, ossia il 9 maggio 2001, ma si applica solo a decorrere dal 1° luglio 2001.

20 Ai termini dell'art. 1 del detto regolamento:

«[Quest'ultimo] detta le modalità del regime d'importazione delle banane, sia per le importazioni nell'ambito dei contingenti tariffari di cui all'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 404/93, sia per le importazioni al di fuori di tale ambito».

21 L'art. 2 del regolamento n. 896/2001 dispone che l'83 % dei contingenti tariffari di cui all'art. 1 è aperto agli «operatori tradizionali ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1», mentre il restante 17 % rimane aperto agli «operatori non tradizionali ai sensi dell'articolo 6».

22 Il titolo II del medesimo regolamento, che contiene gli artt. 3-21, riguarda la «gestione dei contingenti tariffari».

23 Gli artt. 3-6 del regolamento n. 896/2001 dispongono:

«*Articolo 3*

Ai fini del presente regolamento si intende per:

1) "operatore tradizionale" l'agente economico, persona fisica o giuridica, agente individuale o associazione, stabilito nella Comunità nel periodo che determina il suo quantitativo di riferimento, il quale ha acquistato per proprio conto un quantitativo minimo di banane originarie dei paesi terzi presso i produttori, od eventualmente ha realizzato per proprio conto la produzione e quindi la spedizione e la vendita nella Comunità.

L'operazione di cui al primo comma è denominata in appresso "importazione primaria".

Il quantitativo minimo di cui al primo comma è di 250 tonnellate realizzate in uno qualsiasi degli anni del periodo di riferimento. Il quantitativo minimo è di 20 tonnellate se la commercializzazione o l'importazione riguardano unicamente banane di lunghezza inferiore o uguale a 10 cm;

2) "operatore tradizionale A/B" l'operatore tradizionale che ha effettuato importazioni primarie per il quantitativo minimo di "banane di Stati terzi" e/

o di "banane ACP non tradizionali" ai sensi delle definizioni di cui all'articolo 16 del regolamento (CEE) n. 404/93 nella versione modificata dal regolamento (CE) n. 1637/98;

3) "operatore tradizionale C" l'operatore tradizionale che ha effettuato importazioni primarie per il quantitativo minimo di "banane ACP tradizionali" ai sensi della definizione di cui al succitato articolo 16 nella versione modificata dal regolamento (CE) n. 1637/98.

Articolo 4

1. Il quantitativo di riferimento di ogni operatore tradizionale A/B è fissato, su semplice richiesta scritta dell'operatore presentata entro l'11 maggio 2001, in base alla media delle importazioni primarie di banane di Stati terzi e/o di banane ACP non tradizionali realizzate negli anni 1994, 1995 e 1996, prese in considerazione nell'anno 1998 ai fini della gestione del contingente tariffario di importazione di banane originarie dei paesi terzi e dei quantitativi di banane ACP non tradizionali, conformemente alle disposizioni dell'articolo 19, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 404/93, applicabili nel 1998 alla categoria di operatori di cui al paragrafo 1, lettera a), dello stesso articolo.

2. Il quantitativo di riferimento di ogni operatore tradizionale C è fissato, su semplice richiesta scritta dell'operatore presentata entro l'11 maggio 2001, in base alla media delle importazioni primarie di banane ACP tradizionali realizzate negli anni 1994, 1995 e 1996 nel quadro dei quantitativi di banane ACP tradizionali per l'anno 1998.

3. Gli operatori nati dalla fusione di operatori tradizionali, aventi ciascuno diritti in virtù del presente regolamento, beneficiano degli stessi diritti degli operatori iniziali.

Articolo 5

1. Entro il 15 maggio 2001 gli Stati membri comunicano alla Commissione il totale dei quantitativi di riferimento di cui all'articolo 4, paragrafi 1 e 2.

2. Tenuto conto delle comunicazioni effettuate in applicazione del paragrafo 1 e in funzione dei quantitativi disponibili dei contingenti tariffari A/B e C, la Commissione fissa, se del caso, un coefficiente di adattamento da applicare al quantitativo di riferimento di ogni operatore.

3. In caso di applicazione del paragrafo 2, entro il 7 giugno 2001 le autorità competenti notificano a ciascun operatore il quantitativo di riferimento assegnatogli, adeguato mediante l'applicazione del suddetto coefficiente.

4. Nell'allegato figura l'elenco delle autorità competenti degli Stati membri. Tale elenco è modificato dalla Commissione, su richiesta degli Stati membri interessati.

(...)

Articolo 6

Ai fini del presente regolamento s'intende per "operatore non tradizionale" l'agente economico stabilito nella Comunità al momento della sua registrazione, il quale:

a) abbia esercitato per conto proprio e a titolo autonomo, durante uno dei due anni immediatamente precedenti l'anno per il quale è chiesta la registrazione, un'attività commerciale di importazione nella Comunità di banane fresche di cui al codice NC 0803 00 19;

b) abbia realizzato, nell'ambito di tale attività, importazioni per un valore dichiarato in dogana pari o superiore a 1 200 000 EUR nel periodo indicato alla lettera a);

c) non disponga di un quantitativo di riferimento come operatore tradizionale nel quadro del contingente tariffario per il quale chiede la registrazione in applicazione dell'articolo 7 e non sia una persona fisica o giuridica legata ad un operatore tradizionale ai sensi dell'articolo 143 del regolamento (CEE) n. 2454/93 della Commissione [del 2 luglio 1993, che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio, che istituisce il codice doganale comunitario (GU L 253, pag. 1)]».

24 Su quest'ultimo punto l'art. 143 del regolamento n. 2454/93, come modificato dal regolamento (CE) della Commissione 8 gennaio 1999, n. 46 (GU L 10, pag. 1), dispone:

«1. Ai fini [dell'applicazione delle disposizioni] del titolo II, capitolo 3, del codice [e delle disposizioni] del presente titolo, due o più persone sono considerate legate solo se:

a) l'una fa parte della direzione o del consiglio di amministrazione dell'impresa dell'altra e viceversa;

b) hanno la veste giuridica di associati;

(...)

d) una persona qualsiasi possegga, controlli o detenga, direttamente o indirettamente, il 5 % o più delle azioni o quote con diritto di voto delle imprese dell'una e dell'altra;

e) l'una controlla direttamente o indirettamente l'altra;

f) l'una e l'altra sono direttamente o indirettamente controllate da una terza persona;

g) esse controllano assieme, direttamente o indirettamente, una terza persona; oppure se;

(...)

2. Ai fini del presente titolo, le persone associate in affari per il fatto che l'una è agente, distributore o concessionario esclusivo dell'altra, quale che sia la designazione utilizzata, si considerano legate solo se rientrano in una delle categorie di cui al paragrafo 1».

25 L'art. 7, n. 1, del regolamento n. 896/2001 precisa:

«Un operatore può essere registrato in un solo Stato membro di sua scelta come operatore non tradizionale per il contingente tariffario A/B e/o il contingente tariffario C.

Un operatore tradizionale per un contingente tariffario può essere registrato come operatore non tradizionale nell'ambito del contingente tariffario per il quale non dispone di un quantitativo di riferimento.

Tuttavia, un operatore tradizionale C può essere registrato come operatore non tradizionale per il contingente tariffario A/B soltanto se fornisce la prova che ha realizzato nel periodo indicato un'attività di importazione di banane di Stati terzi e/o di banane ACP non tradizionali per il valore dichiarato in dogana di cui all'articolo 6, lettera b)».

26 I 'considerando' terzo, quarto, sesto e settimo del regolamento n. 896/2001 motivano le modifiche intervenute rispetto alla normativa anteriore come segue:

«(3) A norma dell'articolo 19 del regolamento (CEE) n. 404/93 la gestione dei contingenti tariffari può essere espletata applicando il metodo che tiene conto delle correnti di scambio tradizionali (metodo detto degli operatori "tradizionali/nuovi arrivati") oppure altri metodi. Per l'attuazione del nuovo regime a partire dal secondo semestre del 2001 appare opportuno dare accesso ai contingenti tariffari agli operatori tradizionali che abbiano provveduto a spese loro, nel corso di un determinato periodo di riferimento, all'acquisto del prodotto fresco presso i produttori dei paesi terzi oppure alla produzione, alla spedizione e allo scaricamento dei prodotti sul territorio doganale della Comunità. Nel quadro del presente regolamento tali attività sono definite "importazioni primarie ".

(4) Appare opportuno adottare una definizione uniforme degli operatori tradizionali per tutti i contingenti tariffari e stabilire i rispettivi quantitativi di riferimento alle stesse condizioni, ma distinguendo tra gli operatori [secondo che abbiano] approvvigionato il mercato comunitario con banane originarie dei paesi terzi non ACP oppure con banane ACP non tradizionali, oppure che vi abbiano provveduto con banane ACP tradizionali, nel corso del periodo di riferimento, ai sensi delle definizioni figuranti nell'articolo 16 del regolamento (CEE) n. 404/93 in vigore prima dell'ultima modifica apportatavi dal regolamento (CE) n. 216/2001.

(...)

(6) È necessario riservare una parte dei contingenti tariffari agli operatori non tradizionali. Tale parte deve permettere agli operatori che non hanno mai realizzato in precedenza importazioni primarie, nel corso del periodo di riferimento, di proseguire l'attività commerciale e di adeguarsi alle nuove disposizioni, nonché permettere a nuovi operatori di avviare un'attività di importazione in questo settore, favorendo in questo modo una sana concorrenza.

(7) L'esperienza acquisita nel corso di vari anni di applicazione del regime comunitario di importazione delle banane induce a rafforzare i criteri definiti per gli operatori non tradizionali e per l'ammissibilità di nuovi operatori, in modo da evitare la registrazione di semplici agenti prestanome e la concessione di assegnazioni per domande artificiose o meramente speculative; in particolare appare opportuno esigere un'esperienza minima nel commercio di importazione di banane fresche (...)».

27 Il quinto 'considerando' del regolamento n. 896/2001 giustifica il mantenimento degli anni 1994, 1995 e 1996 come «periodo di riferimento» nei termini seguenti:

«Ai fini della definizione delle categorie di operatori e [del]la fissazione dei quantitativi di riferimento degli operatori tradizionali è opportuno prendere in considerazione quale periodo di riferimento il triennio 1994-1996, che è l'ultimo triennio per il quale la Commissione dispone di dati sufficientemente verificati in merito alle importazioni primarie. La scelta di tale periodo permette di risolvere un'annosa controversia con alcuni partner commerciali della Comunità. Alla luce dei dati disponibili su cui si è basata la gestione dei contingenti aperti nel 1998 non è necessario richiedere la registrazione degli operatori tradizionali».

28 L'art. 31 del regolamento n. 896/2001 precisa:

«Il regolamento (CE) n. 2362/98 è abrogato a partire dal 1° luglio 2001.

Tuttavia, esso rimane di applicazione per i titoli di importazione rilasciati per l'anno 2001».

Le controversie principali e le questioni pregiudiziali

29 A partire dal 1993, le società importatrici, due società italiane operanti nel settore dell'importazione e del commercio di banane fresche provenienti da paesi terzi, sono state riconosciute e registrate in Italia come operatori ammessi alla ripartizione dei contingenti tariffari ai sensi del regolamento n. 404/93 e delle relative modalità di applicazione adottate dalla Commissione. Sono state ammesse alla ripartizione dei contingenti tariffari A/B fino al 30 giugno 2001.

30 Dai fascicoli emerge che le società importatrici sono entrambe legate, ai sensi dell'art. 143 del regolamento n. 2454/93, alla Di Lenardo SpA, società che ha la qualità di «operatore tradizionale A/B» ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 896/2001.

31 In applicazione dell'art. 4, n. 1, del regolamento n. 896/2001, le società importatrici, con lettere 11 maggio 2001, hanno chiesto al Ministero di partecipare alla ripartizione dei contingenti tariffari A/B, fissata per il secondo semestre 2001.

32 Con provvedimento 17 maggio 2001, il Ministero ha respinto le domande con la motivazione che non erano soddisfatti i requisiti di cui all'art. 4, n. 1, del regolamento n. 896/2001, in quanto le imprese richiedenti non avevano «alcun quantitativo relativo ad importazioni primarie di banane (...) realizzate negli anni 1994, 1995 e 1996».

33 Ciascuna società importatrice ha quindi presentato al Tribunale amministrativo regionale per il Veneto un ricorso volto, da una parte, ad ottenere l'annullamento del detto provvedimento e, dall'altra, a far dichiarare che il Ministero è tenuto ad ammetterle, quali operatori tradizionali nel settore della banana, alla ripartizione dei contingenti tariffari A/B fissati per il secondo semestre 2001. A sostegno dei loro ricorsi esse hanno fatto valere segnatamente che il regolamento n. 896/2001 era invalido per violazione del regolamento n. 404/93, come modificato dal regolamento n. 216/2001, degli artt. 5, primo e secondo comma, CE e 7 CE, dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, nonché dell'art. 6, nn. 1 e 2, UE.

34 Il Ministero ha chiesto il rigetto dei ricorsi in quanto le società importatrici avrebbero sempre operato non come «importatori primari», ma come «secondi importatori» o «maturatori» di banane, per cui, a seguito dell'adozione del regolamento n. 896/2001, esse non potevano più essere ammesse alla ripartizione dei contingenti tariffari.

35 Il giudice del rinvio ritiene che la Corte vada interrogata sulla validità del regolamento n. 896/2001, in quanto esso introdurrebbe una nuova classificazione degli operatori nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana, adotterebbe il concetto di «importazione primaria» ai fini della partecipazione alla ripartizione del contingente tariffario come «operatori tradizionali A/B», ai sensi dell'art. 3 del detto regolamento, e fisserebbe nuovi limiti di accesso agli importatori ammessi alla ripartizione del contingente tariffario in qualità di «operatori non tradizionali», ai sensi dell'art. 6 del medesimo regolamento.

36 Ciò premesso, il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali, redatte in modo identico nei due procedimenti:

«1) se gli artt. 1, 3, 4, 5 e 31 del regolamento (CE) n. 896/2001 si pongono in conflitto, o meno, in primis con il Trattato, segnatamente l'art. 7 (ex art. 4) e con le altre norme ovvero i principi insiti nel medesimo Trattato in ordine al principio di separazione di funzioni e competenze tra le istituzioni comunitarie (in particolare Consiglio e Commissione);

2) se gli stessi articoli del regolamento n. 896/2001 sono in conflitto con il principio di irretroattività delle leggi e con i connessi principi di legittimo affidamento e di certezza del diritto;

3) se le medesime disposizioni del regolamento n. 896/2001 sono in contrasto con il regolamento (CE) del Consiglio 13 febbraio 1993, n. 404 (e successive modificazioni e integrazioni), in particolare con l'art. 20 di tale regolamento;

4) in caso di risposta negativa ai precedenti quesiti, si chiede alla Corte di chiarire se l'art. 6 del menzionato regolamento della Commissione, in particolare la disposizione contemplata nella lettera c), nell'impedire ai soggetti che sono legati ad operatori tradizionali di essere ammessi alla ripartizione del contingente tariffario anche quali "operatori non tradizionali", si ponga in contrasto con il diritto fondamentale all'esercizio dell'attività professionale, sub specie di libertà di impresa».

37 Con ordinanza 15 aprile 2002 del presidente della Corte, le cause C-37/02 e C-38/02 sono state riunite ai fini delle fasi scritta e orale del procedimento nonché della sentenza.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulle prime tre questioni

38 Con le sue prime tre questioni, il giudice del rinvio chiede alla Corte di esaminare la validità degli artt. 1, 3, 4, 5 e 31 del regolamento n. 896/2001 con riferimento, da una parte, ai principi di attribuzione dei poteri e di ripartizione delle competenze tra le istituzioni comunitarie, come indicati dall'art. 7 CE e dalla norma autorizzativa prevista dall'art. 20 del regolamento n. 404/93, e, dall'altra, ai principi di irretroattività delle leggi, di tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto.

39 In via preliminare, la Commissione fa valere che non ci si deve interrogare sulla validità degli artt. 1 e 31 del regolamento n. 896/2001 in quanto tali articoli, di portata generale, sarebbero irrilevanti ai fini della soluzione della controversia principale.

40 Occorre ricordare, al riguardo, che l'art. 1 del regolamento n. 896/2001 si limita a precisare l'oggetto del detto regolamento, il quale è destinato a dettare le «modalità del regime d'importazione delle banane, sia per le importazioni nell'ambito dei contingenti tariffari di cui all'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 404/93, sia per le importazioni al di fuori di tale ambito», senza adottare prescrizioni propriamente normative.

41 Va constatato che nelle ordinanze di rinvio e nelle osservazioni delle società importatrici non è stato presentato alcun argomento a sostegno dell'invalidità dell'art. 1 del regolamento n. 896/2001 con riferimento ai diversi principi e disposizioni fatti valere nelle prime tre questioni.

42 Ciò posto, occorre considerare fin d'ora che l'esame delle prime tre questioni non ha evidenziato elementi atti ad inficiare la validità dell'art. 1 del regolamento n. 896/2001.

43 Quanto all'art. 31 del regolamento n. 896/2001, esso prevede l'abrogazione del regolamento n. 2362/98, il vecchio regolamento di applicazione della Commissione, a partire dal 1° luglio 2001, pur conservando gli effetti del medesimo per i titoli d'importazione rilasciati per l'anno 2001.

44 Poiché una delle censure sollevate dalle prime tre questioni si riferisce alla violazione dei principi di irretroattività, di tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto, in questa fase non può essere messa in dubbio la rilevanza dell'art. 31 del regolamento n. 896/2001 ai fini della risoluzione delle controversie principali. Occorre quindi procedere all'esame degli argomenti invocati contro la validità di tale articolo.

Sui limiti del potere di esecuzione conferito alla Commissione

— Osservazioni presentate alla Corte

45 Le società importatrici osservano che, da una parte, ai sensi dell'art. 7 CE, ogni istituzione della Comunità può agire solo entro i limiti delle attribuzioni conferitele dal Trattato e che, dall'altra, l'art. 20 del regolamento n. 404/93, come modificato dal

regolamento n. 216/2001, abilita la Commissione solo ad adottare modalità di applicazione. Orbene, adottando il regolamento n. 896/2001, la Commissione si sarebbe sostituita al Consiglio nella sua qualità di legislatore.

46 L'introduzione del concetto di importatore primario, ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 896/2001, e la condizione secondo cui solo gli importatori primari sono considerati operatori tradizionali esulerebbero dal potere di esecuzione attribuito alla Commissione. Quest'ultima avrebbe arbitrariamente escluso dal mercato delle banane tutti gli operatori che, senza aver acquistato presso produttori o senza essere stati essi stessi produttori, sono sempre stati riconosciuti come operatori tradizionali ai sensi dell'applicabile normativa del Consiglio. La Commissione avrebbe così violato lo scopo del regolamento n. 404/93, consistente nel non perturbare i rapporti commerciali tra le persone che si trovano nelle diverse fasi di commercializzazione del settore interessato.

47 Le società importatrici ne deducono che l'art. 3 del regolamento n. 896/2001 e, di conseguenza, gli artt. 4, 5 e 31 del medesimo regolamento, che sarebbero ad esso collegati, sono in conflitto con l'art. 7 CE.

48 La Commissione osserva che, conformemente alla giurisprudenza della Corte, la nozione di esecuzione nel settore agricolo e la norma autorizzativa prevista all'art. 20 del regolamento n. 404/93 devono essere interpretate estensivamente.

49 Essa fa valere che il regolamento n. 404/93 non contiene una definizione precisa dei termini «operatore» o «importatore», ma si limita a definire oggettivamente le diverse categorie di importazioni di banane. Solo nel tredicesimo 'considerando' del regolamento n. 404/93 viene effettuata una distinzione tra «operatori che hanno in

precedenza commercializzato banane dei paesi terzi e banane ACP non tradizionali, da un lato, e operatori che hanno in precedenza commercializzato banane prodotte nella Comunità e banane ACP tradizionali, dall'altro» e viene fatto riferimento ai «nuovi operatori che hanno recentemente intrapreso o che intraprenderanno un'attività commerciale in questo settore». Secondo la Commissione ne deriva che il Consiglio non ha voluto definire criteri soggettivi e rigidi per il rilascio dei titoli di importazione.

50 Pertanto, la Commissione sarebbe stata tenuta ad attuare la disciplina di base del Consiglio, evitando di perturbare i normali rapporti commerciali tra i diversi operatori del settore, e a permettere un progressivo sviluppo delle strutture di commercializzazione, come sarebbe richiesto dai 'considerando' quattordicesimo, quindicesimo e sedicesimo del regolamento n. 404/93.

51 Secondo la Commissione, la stretta relazione che l'art. 3 del regolamento n. 896/2001 stabilisce tra l'«operatore tradizionale» e l'«importazione primaria» avrebbe lo scopo di responsabilizzare maggiormente gli importatori che seguono i flussi tradizionali, garantendo un migliore sviluppo delle strutture di commercializzazione delle banane provenienti da Stati terzi e la trasparenza nei rapporti commerciali tra gli operatori del settore. La Commissione si sarebbe in tal modo conformata, come precisato dal quindicesimo 'considerando' del regolamento n. 404/93, al «principio del rilascio dei certificati alle persone fisiche o giuridiche che si sono assunte il rischio commerciale della commercializzazione delle banane», rispettando «l'esigenza di evitare di perturbare le normali relazioni commerciali tra le persone che rappresentano i diversi anelli della catena della commercializzazione».

52 La Commissione aggiunge che il concetto di «importazione primaria» non è nuovo nella normativa comunitaria relativa alle banane e figurava già all'art. 3, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1442/93. In realtà, il ricorso al criterio dell'importazione effettiva, utilizzato all'art. 3 del regolamento n. 2362/98, avrebbe mostrato taluni limiti e avrebbe potuto condurre ad abusi. Inoltre, a partire dal 1993, agli operatori

tradizionali che non effettuavano importazioni primarie, ossia ai «maturatori», sarebbe stato concesso un lungo periodo transitorio di otto anni, fino al primo semestre del 2001, per adeguarsi progressivamente ai nuovi criteri di partecipazione ai contingenti tariffari.

53 In conclusione, la Commissione ritiene che non via sia alcun elemento idoneo ad inficiare la validità dell'art. 3 del regolamento n. 896/2001.

— Giudizio della Corte

54 Occorre rilevare che l'art. 20 del regolamento n. 404/93, come modificato dal regolamento n. 216/2001, conferisce alla Commissione il potere di adottare le modalità di applicazione e, in particolare, le modalità di gestione dei contingenti tariffari di cui all'art. 18 dello stesso regolamento.

55 Per giurisprudenza costante, dal sistema del Trattato, nel quale l'art. 211 CE dev'essere considerato, nonché dalle esigenze della prassi, risulta che la nozione di esecuzione dev'essere interpretata estensivamente. Poiché solo la Commissione è in grado di seguire costantemente ed attentamente l'andamento dei mercati agricoli e di agire con la necessaria tempestività, il Consiglio può essere indotto, nel settore di cui trattasi, ad attribuire alla Commissione ampi poteri. Di conseguenza, i limiti della competenza di questa devono essere definiti in particolare con riferimento agli obiettivi generali essenziali per l'organizzazione del mercato in questione (sentenze 29 giugno 1989, causa 22/88, Vreugdenhil e a., Racc. pag. 2049, punto 16, e 4 febbraio 1997, cause riunite C-9/95, C-23/95 e C-156/95, Belgio e Germania/ Commissione, Racc. pag.I-645, punto 36).

56 In tal senso, la Corte ha dichiarato che, in materia agricola, la Commissione è autorizzata ad adottare tutte le misure d'applicazione necessarie o utili per l'attuazione della disciplina di base, purché non contrastino con tale disciplina o con la normativa d'applicazione del Consiglio (sentenze 15 maggio 1984, causa 121/83, Zuckerfabrik Franken, Racc. pag. 2039, punto 13, e Belgio e Germania/ Commissione, cit., punto 37).

57 Quanto alla gestione dei contingenti tariffari, il regolamento n. 404/93, come modificato dal regolamento n. 216/2001, non contiene una definizione degli operatori ammessi alla ripartizione dei contingenti tariffari. L'art. 19 del detto regolamento si limita a prevedere, al n. 1, che tale gestione «può essere effettuata secondo un metodo che tiene conto dei flussi di scambi (...) e/o di altri metodi» e, al n. 2, che il metodo così adottato «tiene conto, se del caso, dell'esigenza di salvaguardare l'equilibrio dell'approvvigionamento del mercato comunitario». Disposizioni generali di tale tipo lasciano sicuramente alla Commissione un ampio potere discrezionale.

58 A tal proposito, dall'art. 3 del regolamento n. 896/2001 emerge che solo gli importatori primari, vale a dire quelli che hanno «acquistato per proprio conto un quantitativo minimo di banane (...) presso i produttori, od eventualmente ha[nno] realizzato per proprio conto la produzione e quindi la spedizione e la vendita nella Comunità», possono essere considerati «operatori tradizionali».

59 Una misura di tale tipo, da cui deriva che una parte importante nella ripartizione dei contingenti tariffari venga riservata agli operatori economici che assumono il rischio commerciale legato alla produzione o all'acquisto presso i produttori e al trasporto dei prodotti freschi, rientra nell'ambito del potere discrezionale riconosciuto alla Commissione per l'attuazione della disciplina di base, in quanto essa può contribuire al buon funzionamento del regime d'importazione. Non è stato peraltro dimostrato che essa possa perturbare l'approvvigionamento equilibrato del mercato comunitario che la disciplina di base è diretta a garantire.

60 Le considerazioni che precedono consentono, inoltre, di respingere la censura relativa alla violazione dei limiti del potere di esecuzione conferito alla Commissione con riferimento agli artt. 4 e 5 del regolamento n. 896/2001. Tali articoli riguardano l'introduzione dei quantitativi di riferimento degli operatori tradizionali A/B e C, questione riguardante la gestione dei contingenti tariffari e indipendente dalla controversa presa in considerazione delle importazioni primarie che è alla base della prima e della terza questione.

61 Infine non è stato sollevato alcun argomento per dimostrare che l'art. 31 del regolamento n. 896/2001, nel prevedere l'abrogazione del vecchio regolamento d'applicazione della Commissione, ossia del regolamento n. 2362/98, a partire dal 1° luglio 2001, violi i limiti del potere d'esecuzione della Commissione.

62 Di conseguenza, occorre concludere che dall'esame della prima e della terza questione non è emerso alcun elemento idoneo ad inficiare la validità degli artt. 3, 4, 5 e 31 del regolamento n. 896/2001.

Sui principi di irretroattività, di tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto

— Osservazioni presentate alla Corte

63 Le società importatrici osservano che la Commissione ha introdotto nozioni nuove e totalmente diverse da quelle precedentemente utilizzate nel settore delle banane. Tale circostanza potrebbe rivoluzionare il sistema previsto dal regolamento n. 404/93 ed escludere dal mercato in questione importatori aventi un'esperienza

più che ventennale. Laddove la nuova nozione di «operatore tradizionale», definita e prevista dagli artt. 3 e 4 del regolamento n. 896/2001, venisse utilizzata per qualificare un operatore durante gli anni 1994, 1995 e 1996, tali disposizioni verrebbero applicate retroattivamente, in violazione dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento.

64 La Commissione deduce che il ricorso ad un periodo di riferimento, che, per sua natura, non può essere situato nel futuro, è indispensabile per effettuare una distinzione tra operatori tradizionali e operatori non tradizionali nell'ambito della gestione dei contingenti tariffari. A tal proposito essa rileva che, ai sensi del quattordicesimo 'considerando' del regolamento n. 404/93, il rilascio dei titoli d'importazione per ciascun operatore deve essere effettuato «tenendo conto del quantitativo medio di banane commercializzate da quest'ultimo nel corso dei tre anni precedenti per i quali sono disponibili dati statistici». La Commissione aggiunge che la scelta degli anni 1994, 1995 e 1996 è perfettamente conforme alle scelte effettuate precedentemente e ai criteri stabiliti dal regolamento n. 404/93, poiché tale periodo di riferimento è identico a quello previsto dal regolamento n. 2362/98 e, come emerge dal quinto 'considerando' del regolamento n. 896/2001, costituisce «l'ultimo triennio per il quale la Commissione dispone di dati sufficientemente verificati in merito alle importazioni primarie».

65 La Commissione ricorda pure che, ai sensi dell'art. 32 del regolamento n. 896/2001, quest'ultimo è entrato in vigore il 9 maggio 2001 ma è applicabile solo dal 1° luglio 2001. Inoltre, essa sottolinea che, ai sensi dell'art. 4 di tale regolamento, gli operatori tradizionali interessati dovevano presentare la domanda di determinazione del quantitativo di riferimento entro l'11 maggio 2001.

66 Ciò premesso, nessuna disposizione degli artt. 4 e 5 del regolamento n. 896/2001 avrebbe effetto retroattivo. Poiché gli operatori interessati erano in grado di conoscere i loro diritti e i loro doveri in virtù di un contesto giuridico preciso ed esaustivo, che ha introdotto un calendario idoneo a conciliare il rispetto delle

situazioni individuali degli operatori e la necessità di garantire una transizione adeguata tra il vecchio ed il nuovo regime, non sarebbero stati violati i principi di tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto.

— Giudizio della Corte

67 In via preliminare va constatato che, ai sensi dell'art. 32 del regolamento n. 896/2001, quest'ultimo è entrato in vigore il 9 maggio 2001, il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, e che si applica dal 1° luglio 2001, vale a dire da una data successiva alla pubblicazione. In queste circostanze esso non può, in linea di principio, essere considerato retroattivo.

68 Il fatto che importazioni effettuate negli anni 1994, 1995 e 1996 vengano prese in considerazione per determinare i quantitativi di riferimento necessari alla qualificazione dell'importatore come operatore tradizionale A/B o C non può di per sé dimostrare la retroattività del regolamento n. 896/2001, in quanto tali importazioni non costituiscono l'oggetto della ripartizione dei contingenti tariffari applicabili dal 1° luglio 2001.

69 Di conseguenza, nella fattispecie non può esservi una violazione del principio d'irretroattività delle leggi.

70 Quanto alla possibilità di far valere il principio della tutela del legittimo affidamento, essa è prevista per l'operatore economico nel quale un'istituzione abbia fatto sorgere fondate aspettative. Tuttavia, l'operatore economico prudente ed accorto, qualora sia in grado di prevedere l'adozione di un provvedimento comunitario idoneo a ledere i suoi interessi, non può invocare detto principio nel caso in cui il provvedimento venga adottato (sentenze 11 marzo 1987, causa 265/85, Van den

Bergh en Jurgens/Commissione, Racc. pag. 1155, punto 44, e 15 aprile 1997, causa C-22/94, Irish Farmers Association e a., Racc. pag. I-1809, punto 25). Inoltre, se il principio della tutela del legittimo affidamento è uno dei principi fondamentali della Comunità, gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle istituzioni comunitarie, specialmente in un settore come quello delle organizzazioni comuni di mercato, il cui oggetto implica un costante adattamento in funzione dei mutamenti della situazione economica (v., in particolare, sentenza 14 ottobre 1999, causa C-104/97 P, Atlanta/Comunità europea, Racc. pag. I-6983, punto 52).

71 Nella fattispecie basta constatare che gli ambienti economici interessati non hanno potuto nutrire fondate speranze che la Commissione possa aver fatto sorgere circa il mantenimento della normativa applicabile alle importazioni di banane provenienti da paesi terzi, normativa che non solo è stata soggetta, a partire dall'adozione del regolamento n. 404/93, a numerose modifiche, in particolare a causa degli impegni internazionali assunti dalla Comunità nell'ambito dell'organizzazione mondiale del commercio, ma richiede anche un costante adattamento in funzione dei mutamenti della situazione economica lasciando un ampio potere discrezionale alle istituzioni comunitarie.

72 Di conseguenza occorre concludere che dall'esame della seconda questione presentata non è emerso alcun elemento atto ad inficiare la validità degli artt. 3, 4, 5 e 31 del regolamento n. 896/2001.

Sulla quarta questione

73 Con la sua quarta questione il giudice del rinvio chiede alla Corte di giudicare la validità dell'art. 6, lett. c), del regolamento n. 896/2001 con riferimento al diritto fondamentale all'esercizio dell'attività professionale.

Osservazioni presentate alla Corte

74 Le società importatrici osservano che l'art. 6, lett. c), del regolamento n. 896/2001 introduce una radicale limitazione al riconoscimento degli operatori non tradizionali in quanto questi ultimi non possono essere legati ad un operatore tradizionale ai sensi dell'art. 143 del regolamento n. 2454/93.

75 Quest'ultimo articolo avrebbe la funzione specifica ed esclusiva di precisare i casi in cui il valore della merce dichiarata in dogana non è affidabile, introducendo una presunzione relativa che può essere confutata apportando la prova che «il valore di transazione [è] accettabile a fini doganali (...)», ai sensi dell'art. 29, n. 1, lett. d), del regolamento (CEE) del Consiglio 12 ottobre 1992, n. 2913, che istituisce un codice doganale comunitario (GU L 302, pag. 1).

76 Rinviando all'art. 143 del regolamento n. 2454/93, la Commissione non solo avrebbe trattato il caso di persone legate, regolamentato da questo articolo, perseguendo uno scopo differente da quello che la disposizione intendeva conseguire, ma avrebbe anche introdotto una presunzione assoluta di esistenza di prestanomi o di domande artificiose o speculative qualora la società interessata fosse legata ad un operatore tradizionale ai sensi del detto articolo, senza concederle la possibilità di dimostrare la sua effettiva autonomia e la sua indipendenza di gestione.

77 Così, imprese che, come le società importatrici, siano legate a operatori tradizionali non potrebbero partecipare ai contingenti tariffari né come operatori tradizionali né come operatori non tradizionali e sarebbero quindi del tutto escluse dal mercato delle banane senza avere la possibilità di dimostrare la loro indipendenza; tale

circostanza sarebbe contraria al regolamento n. 216/2001 e ai principi fondamentali della libertà d'impresa e del libero esercizio dell'attività professionale.

78 La Commissione sottolinea che l'art. 6, lett. c), del regolamento n. 896/2001, secondo il settimo 'considerando' del medesimo regolamento, ha lo scopo di «evitare la registrazione di semplici agenti prestanome e la concessione di assegnazioni per domande artificiose o meramente speculative». La nuova disciplina conseguirebbe al mutato atteggiamento delle istituzioni comunitarie nei confronti dei «maturatori» e costituirebbe una reazione al commercio dei titoli d'importazione praticato in particolare da imprese legate.

79 Quanto alle società importatrici, la Commissione rileva che entrambe sono collegate ad una società, la Di Lenardo SpA, che risulterebbe essere un «operatore tradizionale», per cui le dette società potrebbero continuare ad esercitare la loro attività professionale all'interno del gruppo, senza subire alcun danno, e il solo aspetto negativo che deriverebbe loro dall'art. 6, lett. c), del regolamento n. 896/2001 sarebbe la cessazione dei benefici risultanti dal traffico speculativo di titoli d'importazione a terzi.

80 La Commissione ricorda inoltre che, ai sensi di una costante giurisprudenza possono essere apportate restrizioni al libero esercizio di un'attività professionale, in particolare nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato, a condizione che tali restrizioni rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile tale da ledere la sostanza stessa del diritto così garantito (v. sentenze 11 luglio 1989, causa 265/87, Schräder, Racc. pag. 2237, punto 15, e 10 gennaio 1992, causa C-177/90, Kühn, Racc. pag. I-35, punto 16). Orbene, nella fattispecie sarebbe innegabile che le restrizioni all'attività degli operatori non

tradizionali, che non si conformano ai criteri di cui all'art. 6, lett. c), del regolamento n. 896/2001, rispondono ad un interesse generale. Del resto, nessun operatore economico potrebbe far valere un diritto acquisito alla conservazione di una situazione vantaggiosa come quella collegata alla partecipazione ai contingenti tariffari, in particolare quando tale situazione si riveli, in un certo momento, contraria alle regole del mercato comune (v., in tal senso, sentenza 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio, Racc. pag. I-4973, punto 80).

81 La Commissione conclude che non sussistono elementi idonei ad inficiare la validità dell'art. 6, lett. c), del regolamento n. 896/2001.

Giudizio della Corte

82 Occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, il libero esercizio di un'attività professionale fa parte, così come d'altronde il diritto di proprietà, dei principi generali del diritto comunitario. Detti principi non si configurano tuttavia come prerogative assolute, ma vanno considerati in relazione alla loro funzione sociale. Ne consegue che possono essere apportate restrizioni al diritto di proprietà e al libero esercizio di un'attività professionale, a condizione che tali restrizioni siano effettivamente consone ad obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità europea e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti (v. in particolare, sentenze 17 ottobre 1995, causa C-44/94, Fishermen's Organisations e a., Racc. pag. I-3115, punto 55; 28 aprile 1998, causa C-200/96, Metronome Musik, Racc. pag. I-1953, punto 21, e 10 luglio 2003, cause riunite C-20/00 e C-64/00, Booker Aquaculture e Hydro Seafood, Racc. pag. I-7411, punto 68).

83 Al riguardo è giocoforza constatare che l'art. 6, lett. c), del regolamento n. 896/2001 restringe il libero esercizio di un'attività professionale in quanto tutti coloro che non soddisfino la definizione di «operatore non tradizionale» ai sensi di tale articolo, perché legati ad un operatore tradizionale ai sensi dell'art. 143 del regolamento n. 2454/93, non avrebbero il diritto di partecipare ai contingenti tariffari in qualità di operatori non tradizionali.

84 Tuttavia, come correttamente sottolineato dalla Commissione, una restrizione di questo tipo, come emerge dal settimo 'considerando' del regolamento n. 896/2001, risponde ad uno scopo di interesse generale, quello di combattere le pratiche speculative o artificiose in materia di rilascio di titoli d'importazione, escludendo in tal modo la possibilità che un operatore tradizionale, che partecipi già ad un contingente tariffario, vi partecipi nuovamente, in quanto operatore non tradizionale, tramite un altro operatore al quale sia legato. La realizzazione di un tale scopo contribuisce di per sé al regolare approvvigionamento del mercato comunitario, che la normativa comunitaria è diretta a garantire.

85 Inoltre, l'art. 6, lett. c), del regolamento n. 896/2001 non costituisce, con riferimento al suddetto scopo, un intervento sproporzionato e inaccettabile tale da ledere l'essenza stessa del diritto al libero esercizio di un'attività professionale.

86 Infatti, la Commissione ha dimostrato, senza essere seriamente contraddetta dalle società importatrici, l'inefficacia, a tal riguardo, dell'art. 11, n. 1, del regolamento n. 2362/98. Ai sensi di questa disposizione, gli Stati membri dovevano assicurarsi che gli «operatori nuovi arrivati» esercitassero un'attività d'importazione nella Comunità, per proprio conto, come entità economica autonoma, e, in caso di dubbio quanto all'osservanza di tale condizione, l'operatore interessato, affinché la sua domanda venisse ritenuta ricevibile e per dimostrare la sua autonomia di gestione, doveva presentare all'autorità nazionale competente prove considerate «soddisfa-

centi» da quest'ultima. Al riguardo, l'art. 6, lett. c), del regolamento n. 896/2001 è sicuramente idoneo ad impedire più efficacemente che la normativa comunitaria venga sviata da pratiche speculative o artificiose, senza tuttavia annullare qualsiasi possibilità di importare banane nella Comunità. Tutt'al più tale possibilità è limitata in funzione della natura dei vincoli esistenti tra gli operatori economici interessati.

87 Per di più, la lotta contro le pratiche speculative o artificiose che accrescono, grazie all'intervento di prestanome, la partecipazione degli operatori tradizionali ai contingenti tariffari, destinati invece agli operatori non tradizionali, può, ove si riveli efficace, consentire a nuovi operatori veri e propri di intervenire sul mercato e, quindi, di svolgere pienamente le loro attività economiche.

88 In conclusione, si deve rispondere che dall'esame della quarta questione presentata non è emerso alcun elemento idoneo ad inficiare la validità dell'art. 6, lett. c), del regolamento n. 896/2001.

Sulle spese

89 Le spese sostenute dalla Commissione, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Seconda Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto con ordinanze 16 gennaio 2002, dichiara:

Dall'esame delle questioni pregiudiziali non è emerso alcun elemento atto ad inficiare la validità degli artt. 1, 3, 4, 5, 6, lett. c), e 31 del regolamento (CE) della Commissione 7 maggio 2001, n. 896, recante modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 404/93 del Consiglio in ordine al regime d'importazione delle banane nella Comunità.

Timmermans Puissochet Schintgen

Macken Colneric

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 15 luglio 2004.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Seconda Sezione

C. W. A. Timmermans